

中国传统行政文化对地方政府公共危机治理的影响

——5·12汶川特大地震引发的思考

张小丽^①

(1. 西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637002 2. 四川大学 公共管理学院, 成都 610051)

摘要: 中国传统行政文化长期受中国古代儒家思想、官本位思想和等级、人治观念的影响, 呈现出治理中固有的特点。人的不完全理性加上客观世界的不确定性, 人类生活总是与危机事件相伴而生, 地方政府作为直接面对公共危机事件的基层政府, 在公共危机治理结果的好坏中起到最直接的作用。通过教育, 提高地方工作人员的素质; 通过宣传摆正群众的心态; 通过沟通, 实现干群的有效交流等措施, 是消除负面影响, 提升政府形象的有效手段。

关键词: 行政文化; 公共危机治理; 5·12特大地震

On Influences of Conventional Chinese Administrative Culture to the Dealing of Public Crises by Local Government

——Thinking Caused by Wenchuan Earthquake of May 12

ZHANG Xiao-li

(1. Management College, China West Normal University, Nanchong Sichuan 637002, China
2. College of Public Administration, Sichuan University, Chengdu Sichuan 610051, China)

Abstract Influenced long by ancient Confucian thoughts, officialdom thought, official titles and grades, conventional Chinese administrative culture has its own characteristics. The incompleteness of rationality together with the uncertainty of the objective world makes human life always coexist with crisis. As lower governments facing public crises, local government plays a most direct role in dealing with the crises. The effect means to enhance government images and to eliminate negative effects are to raise the quality of the local administrative staff by education, advocate and adjust their attitude towards people, ensure the effective exchange of views between officials and the masses.

Key words administrative culture; treatment of public crises; Wenchuan earthquake of May 12

行政文化是行政管理的灵魂, 中国从古到今客观存在的行政实践形成了中国传统的行政文化。行政文化作为影响社会生活的重要因素, 渗透到社会生活的方方面面, 对社会成员的行为与精神产生着巨大的、潜移默化的作用, 并通过行政人员的思想意识影响着行政实践。由于公共危机事件具有突发性、破坏性等特点, 因而给地方政府的工作人员在治理危机时提出了一项难题。在传统行政文化的影响下地方政府在面对公共危机时, 比如 5·12 汶川大地震, 如何更

好提高自己的治理能力, 是值得我们思考的问题。

一 地方政府 5·12 公共危机治理中的问题显露

(一) 公共危机及其特点

公共危机是由自然或社会原因所引起的突发性事件, 对公共秩序与安全、公众利益已经造成或立即造成严重威胁, 直接导致社会不安全因素与公众恐慌因素骤升等震荡, 需有以政府为领导的公共部门进行动态科学决策并高效应对的

^① 收稿日期: 2009-03-16

作者简介: 张小丽(1982-), 女, 四川新津人, 西华师范大学管理学院助教, 四川大学公共管理学院硕士研究生, 主要从事地方政府治理研究。

紧急突发事件。^[1]也就是说,公共危机是指突发性的自然灾害、公共卫生事件、恐怖袭击或社会冲突等事件,由此干扰了社会大众的正常生活,甚至给人们带来了普遍的恐慌或损害。^[2]这就需要相关的决策者和机构能够迅速做出反应,采取相应的有效措施。如果措施不当或解决不力,则会影响政府的公信力,甚至使危机事件愈演愈烈。根据危机事件本身的性质,一般将其划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件以及经济危机五大类。公共危机具有事件突发性、情景不确定性、影响广泛性和处理的非程序化等特点。

公共危机处理是公共管理中非常重要的一个方面,可以看成是政府和其他公共组织,在科学的公共管理理念指导下,在危机发生的前后,通过监测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等措施,防止和减轻公共危机灾害的管理活动。(韩国元,2007)换言之,也就是在公共危机将要发生前或已经发生后,相关的部门和组织迅速的启动既定的机制和程序,有针对、有计划的采取相应的举措,防范和化解危机,避免或降低危机所带来的损失,稳定社会秩序和公众情绪,维护社会大众的利益。尤其是在全球化、信息化日益发展的今天,当人类社会所面临的公共危机呈逐步加剧之势时,是否具备一套完整有效的危机处理体系越来越受到人们的重视,也是一个社会进步和成熟的重要标志之一。^[3]

(二) 5·12汶川地震

2008年5月12日北京时间14时28分04.1秒,位于四川省阿坝藏族羌族自治州汶川县境内,距离四川省省会成都西北偏西90千米处发生了里氏8.0级地震。此次地震震级达到了8.3M_w,破坏地区超过10万平方千米,地震强度可能达到11度,大部分砖石建筑及木屋连地基摧毁,公路基本被阻断,桥梁毁坏,地下管道失去作用,铁路轨道明显弯曲。中国大陆除吉林、黑龙江和新疆三省无震感报告外,全国其余各省份均有震感。地震发生后的那些日子,地震灾区的人们人心惶惶,用网络上的一句时髦的话讲就是:在余震中等待吃喝和在吃喝中等待余震。由于唐山大地震在余震中伤亡很大,所以这次人们对于余震都十分谨慎,余震带来的伤亡也没以前那么严重。由于信息的不充分,这次地震没有预报。据民政部报告,截止到2008年7月13日12时,遇难人数达到69197人,失踪18379人,受伤374176人,受灾4624万人。[数据来源:新浪新闻]据交通运输部报告,截止7月7日12时,公路受损里程累计53295公里。据商务部报告,截止7日12时,四川、甘肃、陕西因灾受损商业网点(含个体工商户)总计138960家。[数据来源:新华网]根据《汶川地震灾害范围评估报告》,确定汶川地震极重灾区为10个县(市),包括汶川县、北川县、绵竹市、什邡市、青川县、茂县、安县、都江堰市、平武县、彭州市,重灾区为41个县(市、区);一般灾区为186个县(市、区)。

(三) 各级政府积极的应对行动以及凸显出的问题

汶川地震这场突如其来的特大自然灾害,再一次体现出人类在自然面前的无能为力。然而,中国政府以最快的速度

对地震做出了反映。官方媒体新华社于地震发生后18分钟(14时46分)通过新华网发布快讯,中央电视台于32分钟(15时)通过插播新闻发布地震消息。1小时27分钟后(15时55分)新华网发出快讯:胡锦涛总书记做出重要指示,温家宝总理赶赴灾区。中共总书记胡锦涛发出指令,表明要做好救灾的工作,保证灾民的生命安全,并于5月16日中午乘专机飞往四川绵阳,问候灾区干部群众,看望奋战在抗震救灾第一线的部队官兵、公安民警和医护人员,指导抗震救灾工作。国务院总理温家宝在地震发生后一小时乘专机前往灾区,晚上抵达都江堰指挥中心指挥救援工作。

温家宝总理在13日早上7时的救灾指挥部会议中要求,13日午夜前打通通往震中灾区的道路。中国地震局启动一级预案并派遣由180人组成的救援队奔赴汶川县。国家减灾委员会启动二级响应。12日22时15分将响应等级提升为一级响应。而对于大灾以后的大疫问题,卫生部门也十分重视,组织了在灾区和灾区易出现的地区的消毒工作,防止疫情的发生和传播。这次地震给人们生活造成极大影响,据住房和城乡建设部8日在国务院新闻办公室新闻发布会上发布的材料指出,原则要求3年完成汶川地震灾区城镇住房恢复重建。

中央政府在地震中的快速反映赢得了灾区人民的好评,但是对地方政府的表现却是有褒有贬。据笔者在地震后去灾区的实地调查可知,灾区人民对于国家行为是充分肯定的,而对地方基层政府却略有微词。虽然我们不能以偏概全的说地方政府在地震救治工作中没有起到作用,但是不可讳言地方政府在应对这次危机中存在着一一些问题。在我们调查时群众反映地震以后基层政府工作人员没有及时组织救援工作;基层政府工作人员利用分配救灾物资的权力,在分配中体现出不公平;基层政府为了显示自己的工作绩效,瞒报、谎报等行为都在一次又一次的打击群众对政府的信任。

二 传统行政文化对地方政府治理的影响

(一) 中国传统行政文化的特点

有着几千年行政历史的中国,始终贯穿其中的是我国传统的行政文化,而这一传统行政文化又是由中国传统文化中所蕴涵的丰富的行政管理思想所构成的,是我国传统行政过程中积累的宝贵财富。广义的行政文化是指行政意识形态,以及与之相适应的行政制度和组织机构。传统行政文化作为一种综合的文化形态,具有两面性,既有积极的一面,又有消极的一面。

(二) 对地方政府治理的影响

传统行政文化影响渗透到我们生活的方方面面,不仅影响着普通百姓的行为举止,而且影响着政府的治理行为。既然传统行政文化对我们的生活有如此重大的影响,我们就不得不从正反两方面、辩证的来看传统行政文化对地方政府治理的影响。

1. 儒家思想的影响。儒家思想的“三纲五常”束缚了人们的思想,固有的等级观念有时会产生误导。在这次地震中,很多地方政府在等命令、等指示、等救济中度过,没有从

自身出发,自觉发挥自己的力量来实施第一时间的救助。但是,我们不能就此否定儒家思想对我们危机管理的作用。儒家思想造就了我们的政府为政以德,为德以廉,在多次公共危机中发挥了很好的作用。政府从救人、救灾、安家等各个方面出发,使灾民的生命在第一时间得到了救助,灾民的情绪在第一时间得到了安抚。在这发生地震一年的时间里,可以看到政府实实在在为灾民们所做的,这也是我们大家所期望看到的。

2“官本位”思想的影响。“官”原本是一个很好听的名字,处理国家事务的为“官”。但是随着时代的推移,“官本位”逐渐成为一个带有贬义的词语,成为官老爷的代名词。但是我们又有这样一种说法,在其位谋其政,既然我们的地方政府管理人员自认为是一个官,是一个官老爷,那么在公共危机救治中,就要体现出官的本事与能力。在这次地震的救灾过程中,我们很多在其位的“官”就为此奉献很多,有些甚至牺牲了自己的生命。

3“人治”思想的影响。我们一直都在区分“人治”与“法治”。那究竟人治与法治哪个更能在我们的公共危机治理中发挥作用呢?虽然我们一直都在提倡依法治国,并杜绝人治的现象。但是试想一下在地震灾情发生以后,人们愿意面对的是冷冰冰的法律还是人文的关怀?虽然人治在灾情的救助中会出现一些干部滥用权力的现象,但是这并不足以让灾民们否定人治,特别是当在地震以后能够得到领导们关心,那才是最令人欣慰的。我们肯定法治是社会发展的前提,在法律不能随实际情况变化的特殊时候,就可靠人的灵活性和应变性来弥补法律的不足。

三 传统行政文化影响下地方政府应对危机的有效举措

既然传统行政文化对地方政府治理有如此大影响,那我们怎么利用其有利方面来为地方政府危机治理服务呢?

首先,加强教育,提高地方政府工作人员素质。地方政府工作人员的素质直接影响到其在公共危机治理中的态度、方式。现在我们提倡的服务型政府要求工作人员在工作中从群众切身利益相关的地方着手,如果地方政府工作人员素质不够高,利用手中的权力寻租,这就会带来很不好的官本位等现象。在地震发生以后我们需要其在工作中能够提供及时有效的服务,特别是在灾区的重建上,这就十分需要工

作人员素质的提高。

其次,宣传教育,摆正群众的心态。遇到这种自然灾害型的公共危机是每个人都不期望发生的,不能因此就留下一种不良的心态。在灾区做调研的时候我们发现有些灾民素质确实有待提高,心态有些问题。在灾难降临以后要有积极的心态来应对灾难,不能太多的产生依赖思想,觉得自己是灾民就应该受到全世界的关注,得到全世界的东西。在调研中我们也发现一些灾民通过互相帮助,尽量减少受灾的损失,同时也积极地想办法来应对以后的生活。这也是我们在公共危机以后需要做到的。

最后,加强沟通,实现干群的有效交流,能把问题解决在发生之前。公共危机的解决不是单靠政府部门或者单靠群众就能最优完成的,必须二者通力协作。现实生活中,很多社会型公共危机就是由于干群之间的矛盾引起的。而对于像地震之类的自然灾害类公共危机更需要大家齐心协力地完成救灾、抗灾以及灾后的重建。在干群的沟通中,应多开设交流的渠道,让群众的意见有处提,让干部的苦衷有人听,更有效实现二者平心静气的和谈与合作,以应对危机带来的损失。

有什么样的行政文化就有什么样的行政行为。中国传统的、受儒家思想、官本位思想、人治思想影响的行政文化对地方政府的行政行为产生了重要的影响。在这次特大地震中,虽然地方政府的表现在褒有贬,但是我们不能不看到传统行政文化的两面性。为此,要提升地方政府应对公共危机的能力,必须要吸收传统行政文化的精髓,利用其有利方面,而放弃其不利方面。

参考文献:

- [1] 魏琴. 我国公共危机管理现存问题及完善之研究[J]. 求实, 2006(2).
- [2] 郑安云. 试论非政府组织在公共危机管理中的地位和作用[J]. 理论导刊, 008(2).
- [3] 王德迅. 国外公共危机管理机制纵横谈[J]. 求是, 2005(10).

责任编辑: 徐蓓